

TI_GERICHTE 52.2011.287 vom 7. September 2011

TI Tribunale d'appello, 2011-09-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2011.287

FR: TI_GERICHTE 52.2011.287 du 7 septembre 2011

IT: TI_GERICHTE 52.2011.287 del 7 settembre 2011

Regeste

Qualità di parte nell'ambito di una procedura disciplinare

Erwägungen

E. 43

LPamm . 2.2. Secondo l'art. 44 LPamm, le decisioni pregiudiziali e incidentali possono essere impugnate se provocano al ricorrente un danno non altrimenti riparabile. Una decisione è finale quando pone fine alla procedura, mentre è incidentale quando è resa nel corso della procedura e assume una funzione preparatoria e strumentale verso la decisione finale (cfr. STA 52.2009.441 del 20 aprile 2010 consid. 2.1; Marco Borghi/Guido Corti , Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, ad art. 44 n. 2a e art. 59 n. 1a). Nella risoluzione 19 aprile 2011 del municipio di CO 2 non sono ravvisabili queste caratteristiche funzionali. In essa sono piuttosto riconoscibili gli elementi di una mera decisione di accertamento ai sensi dell'art. 41 LPamm (vedi Borghi/Corti , op. cit., n. 1 segg. ad art. 41), impugnabile con i rimedi ordinari di diritto (art. 42 LPamm). La censura dei ricorrenti si rivela quindi infondata. 3. 3.1. La LPamm non contiene una definizione della nozione generale di "parte" nel procedimento amministrativo. La mancanza di una definizione legale è stata ritenuta di rilievo nella STA 52.1996.210 del 4 dicembre 1996, avuto riguardo soprattutto al fatto che l'esercizio od anche solo la titolarità dei diritti assicurati dalla procedura amministrativa sono limitati alle persone cui spetta la qualità di parte. Questo Tribunale ha così avuto modo di rilevare che, in un procedimento amministrativo, deve essere perlomeno considerato parte chi ha il diritto di ricorrere contro la decisione che l'autorità emetterà a conclusione del procedimento amministrativo stesso. Per la determinazione della qualità di parte assume dunque un ruolo decisivo la definizione della legittimazione a ricorrere (André Grisel , *Traité de droit administratif suisse*, Neuchâtel 1984, vol. II, pag. 838 segg.): presupposto che, nell'ordinamento procedurale amministrativo generale ticinese, è regolamentato all'art. 43 LPamm, giusta il quale hanno qualità per interporre ricorso le persone o gli enti pubblici lesi direttamente nei loro legittimi interessi dalla decisione impugnata. 3.2. La procedura disciplinare è volta a verificare l'atteggiamento tenuto da un dipendente onde prevenire un'eventuale violazione dei doveri di servizio e quindi il malfunzionamento di un organo dello Stato. Per prassi costante, essa è volta essenzialmente alla tutela dell'interesse pubblico, garantendo l'ordine e la vigilanza sull'amministrazione (STF 2P.103/2002 del 31 maggio 2002 consid. 2.2). Non mira a risolvere conflitti di natura privata, né a dare soddisfazione alle persone lese dal comportamento che tale procedura intende reprimere (Thierry Tanquerel , *Les tiers dans les procédures disciplinaires*, in: *Les tiers dans la procédure administrative*, Tanquerel/Bellanger, Genève/Zurich/Bâle 2004, pag. 99). Il risultato caratteristico di una procedura disciplinare consiste nella pronuncia di una sanzione, rispettivamente nella

rinuncia ad una tale misura se l'istruttoria consente di concludere che la stessa non si giustifica. Gli eventuali provvedimenti disciplinari hanno per scopo di assicurare il buon funzionamento delle istituzioni pubbliche, rendendole degne della fiducia delle autorità e del pubblico (Adelio Scolari , Diritto amministrativo, parte generale, II. ed., Cadenazzo 2002, n. 1059). In questo senso, essi non servono direttamente a ristabilire una situazione conforme al diritto, anche se questo può, a volte, essere uno dei suoi effetti accessori, né a sopprimere i pregiudizi che il comportamento criticato potrebbe aver provocato a terze persone (Tanquerel , op. cit., pag. 101; cfr. STF 2P.308/2000 del 5 marzo 2001 consid. 2c; 2P.103/2002 del 31 maggio 2002 consid. 2.2). Nell'ambito di un procedimento disciplinare, la qualità di parte deve essere riconosciuta, in primo luogo, alla persona contro la quale la procedura è diretta, destinataria, all'occorrenza, della sanzione disciplinare. Dal canto suo, l'autorità che conduce l'inchiesta e che quindi agisce quale autorità decidente, acquisirà la qualità di parte a tutti gli effetti nell'ambito dell'eventuale, successiva, procedura di ricorso (Tanquerel , op. cit., pag. 105).

3.3. In concreto, l'apertura dell'inchiesta disciplinare nei confronti di CO 1 è avvenuta a seguito della segnalazione/denuncia dei qui ricorrenti. Dalle tavole processuali emerge che la Commissione d'inchiesta, nel verbale stilato in occasione dell'udienza istruttoria del 2 dicembre 2010, ha esplicitato la propria intenzione di procedere dapprima all'audizione delle "parti principali" , segnatamente di CO 1, RI 1 e RI 2. Le successive audizioni testimoniali, come si evince dalla documentazione agli atti, sono avvenute in presenza, oltre che del denunciato CO 1 e del suo patrocinatore, anche dei suoi subalterni RI 2 e RI 1, rispettivamente del loro legale. In buona sostanza, i due denunciati sono stati coinvolti direttamente nell'ambito di una prima fase della procedura preliminare, tant'è che hanno avuto accesso agli atti, ricevuto tutti i verbali di interrogatorio, potuto formulare richieste di prova complementare e partecipare attivamente all'interrogatorio di tutti i testi. Ciononostante, è indubbio che a RI 1 e RI 2 non spetti il ruolo di parte nella procedura disciplinare aperta nei confronti del CO 1. Il procedimento disciplinare, per sua natura intrinseca, concerne soltanto l'autorità e la persona contro la quale è diretto; il denunciante non è toccato dai relativi provvedimenti presi dall'autorità in misura maggiore di qualsiasi altro amministrato (STF 2P.308/2000 del 5 marzo 2001 consid. 2b/c). Il semplice interesse dei denunciati ad ottenere una sorta di appagamento morale dall'eventuale sanzione adottata nei confronti della persona da loro denunciata, rispettivamente la loro eventuale intenzione di avvalersi del risultato della procedura amministrativa per eventuali fini di altra natura, segnatamente per utilizzarlo in una procedura civile o penale, non porta gli stessi a poter vantare il diritto di parte (Tanquerel , op. cit., pag. 106). Non si vede in effetti in cosa la loro situazione giuridica possa essere influenzata dal fatto che una sanzione venga pronunciata o meno al termine della procedura amministrativa, e questo anche nella misura in cui essi dovessero essere (stati) lesi personalmente dal comportamento che ne ha giustificato l'apertura. Ne consegue che i denunciati non possono invocare un interesse giuridico a partecipare alla procedura o a ricorrere contro la decisione che verrà emanata al termine della stessa. L'opinione espressa dal Consiglio di Stato è del tutto sostenibile e non presta il fianco a critiche, tant'è che corrisponde alla giurisprudenza del Tribunale federale. Come già precisato dall'Alta Corte federale, una procedura disciplinare è volta essenzialmente a tutelare l'interesse pubblico, garantendo l'ordine e la vigilanza sull'amministrazione; la denuncia di circostanze che giustificerebbero un intervento non basta a conferire qualità di parte a chi la sporge (vedi anche DTF 102 Ib 81 consid. 3; Rep. 1981 pag. 21 consid. 2). Scopo di una denuncia è infatti l'adozione di sanzioni nei confronti di chi viene denunciato; essa non mira alla

soppressione dei pregiudizi subiti dai denunciati, che sono le conseguenze del comportamento criticato (STF 2P.308/2000 del 5 marzo 2001 consid. 2c). Ne deriva che i ricorrenti, quali denunciati, non sono lesi nei loro interessi giuridicamente protetti dall'eventuale decisione presa al termine della procedura amministrativa e non saranno neppure legittimati a proporre un eventuale ricorso di diritto pubblico contro una decisione emanata nel quadro di un procedimento disciplinare (cfr. DTF 109 Ia 251, 106 Ia 237, 94 I 67), sia essa di non entrata in materia, di sospensione della procedura, od ancora di assoluzione (DTF 94 I 67). 3.4. Anche volendo applicare il principio dell'interesse legittimo (degno di protezione) evocato dall'art. 43 LPamm, più ampio rispetto a quello giuridico e generalmente ammesso quale requisito per avere la qualità di parte (Borghi/Corti, op. cit., n. 2 ad art. 43), i ricorrenti non ne trarrebbero giovamento alcuno. La giurisprudenza è infatti giunta alla medesima conclusione (cfr. consid. 3.3), esaminando la questione in relazione alla qualità per ricorrere. Alla stessa stregua, i denunciati direttamente lesi dal comportamento criticato non possono fare valere un interesse degno di protezione in grado di conferire loro la qualità per ricorrere; non è infatti la conseguenza del comportamento denunciato, ma quella della decisione che verrà emessa al termine della procedura disciplinare, ad essere determinante per decidere se ai denunciati può essere riconosciuto un interesse degno di protezione. In altri termini, allo stadio preliminare, occorre anzitutto verificare se i denunciati potrebbero essere toccati direttamente dalla sanzione o dall'assenza di sanzione che pone fine a questa procedura e non se gli stessi sono stati toccati direttamente dagli atti rimproverati a colui che è minacciato di incorrere in una sanzione (Tanquerel, op. cit., pag. 108). A mente dello scrivente Tribunale, i soli effetti che la decisione presa al termine della procedura disciplinare potrà avere sui denunciati, nel caso dell'adozione di una sanzione, saranno la soddisfazione morale di vedere CO 1 sanzionato e la possibilità di approfittare dell'esito dell'inchiesta nell'ambito di un'eventuale procedura civile o di quella penale, peraltro tuttora pendente. Nel primo caso, alla lesione manca un carattere concreto affinché i denunciati possano essere considerati come direttamente toccati nel loro interesse degno di protezione. Nel secondo caso, fa invece difetto il carattere diretto della lesione. È dunque a giusta ragione che la giurisprudenza non ammette la qualità di ricorrere dei denunciati anche nella misura in cui questi dovessero prevalersi, come nel caso che qui ci occupa, di un interesse degno di protezione (cfr. DTF 129 II 297, 120 Ib 351). Pertanto, sia volendo applicare il principio dell'interesse giuridico, che quello dell'interesse degno di protezione, ai ricorrenti RI 1 e RI 2 non può essere riconosciuta la qualità di parte. 4. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso, nella misura in cui è ricevibile, deve dunque essere respinto e la decisione governativa confermata. L'emanazione del presente giudizio rende superflua l'evasione della domanda superprovvisoria e provvisoria volta a concedere effetto sospensivo al gravame. La tassa di giustizia e le spese sono poste a carico dei ricorrenti in solido (art. 28 LPamm), con l'ulteriore obbligo di versare al resistente, patrocinato da un avvocato iscritto nell'apposito registro, congrue ripetibili (art. 31 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ricevibile, il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.- è posta a carico dei ricorrenti in solido. I ricorrenti rifonderanno a CO 1 fr. 800.- o gnuno a titolo di ripetibili. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente
La segretaria

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.